

VU Research Portal

De drang tot dwang, over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid

Schilder, A.E.

2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Schilder, A. E. (2009). *De drang tot dwang, over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid*. Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

De drang tot dwang

Over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid

Spreektekst oratie prof. mr. A.E. Schilder

29 mei 2009

1. Inleiding

Mevrouw de rector, dames en heren,

Vorige maand kwam de gemeente Rotterdam in het nieuws met een nieuw plan tegen overlast van huurders. Volgens het persbericht wil de gemeente asociale huurders weren uit probleemwijken door ze voortaan eerst te screenen op goed gedrag. Gesproken werd in dit verband van een 'Tokkie-toets'. Wie een dergelijke test weigert, komt niet in aanmerking voor een huurwoning. En huurders die al drie maanden lang overlast veroorzaken, worden hun huis uitgezet – aldus het bericht.

Helemaal nieuw waren deze plannen niet.

Een jaar geleden kopten verschillende kranten dat in de Amsterdamse wijk Slotervaart 200 asociale gezinnen een schriftelijke waarschuwing kregen dat wie overlast blijft veroorzaken uit de wijk wordt gezet.

Een rechtvaardiging hiervoor gaf Ineke Ketelaar (PvdA), wethouder Wonen van dit stadsdeel. Ik citeer: *'Met deze maatregel willen we een statement in de wijk maken. We pakken de mensen aan die langere tijd alle hulp weigeren.'*

Dezelfde soort stoere taal vinden we op de website van de gemeente Rotterdam over de zgn. VIG, een afkorting die staat voor *Vroegtijdige Interventie in Gezinnen*. Het betreft hier een project waarbij gezinscoaches een einde moeten maken aan, ik citeer: 'de chaos bij probleemgezinnen', '-eventueel met dwang en drang'.

Dat hier inderdaad sprake is van een stevige aanpak, blijkt uit de volgende passage: 'De gezinscoach grijpt in het gezin in, schrijft voor, dwingt en stelt orde op zaken.' En we lezen verder in een speciale folder over dit project:

'In de derde fase krijgen de ouders langzaam maar zeker de verantwoordelijkheid voor het gezin weer terug. Ze hebben gemerkt dat structuur in het gezin nodig is én werkt, nu moeten ze het zelf gaan doen. De (...) gezinscoach (...) doet voor hoe het moet en geeft zonodig instructies. Goed gedrag wordt beloond, wie zich niet houdt aan de afspraken, loopt het risico een sanctie te krijgen op de uitkering.'

Mevrouw de rector, dames en heren, is hier sprake van bemoeizorg of bemoeizucht - of beide? Daar zult u in deze zaal verschillend over denken. Waar op zich zelf geen discussie over bestaat is dat er veel stadswijken zijn met veel problemen. De leefbaarheid staat hier onder sterke druk als gevolg van verloedering, overlast en criminaliteit. Als boosdoeners worden veelal aangewezen werkloze en spijbelende jongeren uit zogenoemde 'multi-probleemgezinnen'.

Deze jongeren domineren tal van openbare plaatsen zoals straten, pleinen en plantsoenen, waar 'gewone' mensen niet meer durven te komen. Ook de wijze waarop sommige huizen worden bewoond, geeft aanleiding tot grote ergernis in de directe omgeving.

Een eenvoudige remedie tegen dit alles bestaat evenwel niet. De problemen zijn hardnekkig, daarom zoeken lokale overheden naar een breed spectrum van interventiemogelijkheden om wijkproblemen aan te pakken. Omdat de beoogde effecten veelal achterblijven voelen bestuurders zich genoodzaakt om ook maatregelen te ontwikkelen waarbij vrijheidsrechten van burgers het moeten ontgelden. Er is sprake van een drang naar dwang, waarbij zowel het leven op straat als dat achter de voordeur object is van vergaande overheidsbemoeienis.

De centrale vraag in deze oratie is hoe dit overheidsoptreden zich verhoudt tot fundamentele rechtstatelijke regels waaraan de overheid is gehouden - en als er spanningen zijn op dit terrein, hoe het anders zou kunnen of moeten.

2 Regulering van het openbare leven

a. Gebiedsontzeggingen in beweging

Om dit vraagstuk uit te werken neem ik u eerst mee terug naar de jaren tachtig van de vorige eeuw. We kenden toen nog niet de wijkproblematiek zoals die vandaag op de politieke agenda staat. Het woord multi-probleemgezinnen moest nog worden uitgevonden. Maar er waren al wel grote problemen.

Als voorbeeld noem ik de Amsterdamse Zeedijk. Die zag er zo'n 30 jaar geleden heel anders uit dan nu. Ik citeer uit het verhaal van een buurtbewoner: *'Dichtgetimmerde panden, drugsverslaafden en dealers bepaalden het straatbeeld, de post werd niet meer bezorgd en het huisvuil moest onder politiebegeleiding worden opgehaald. Het was de totale verloedering.'*

De gemeente begon aan een schoonveegactie die wereldnieuws werd. Dit gebeurde met een combinatie van maatregelen. Een daarvan was een voor die tijd nieuw bestuurlijk instrument, namelijk het verwijderbevel. We spreken ook wel van een straatverbod, verblijfsontzegging of gebiedsontzegging.

Een specifieke juridische grondslag voor een dergelijke bestuurlijke maatregel ontbrak, maar een creatief gebruik van de Gemeentewet bood soelaas. Deze wet bevat de bevoegdheid voor de burgemeester om in bijzondere omstandigheden noodbevelen uit te vaardigen. Hiermee wist de politie namens de burgemeester jaren lang vele drugsverslaafden en dealers uit de buurt te weren, niet alleen in de Zeedijk maar ook in andere overlastgebieden.

Het was volstrekt duidelijk dat hier in wezen sprake was van een oneigenlijk gebruik van noodbevoegdheden. Maar de rechter heeft dit heel lang gedoogd. Pas in 1996 kwam de Afdeling rechtspraak van de Raad van State met de kritische kanttekening dat voor een dergelijk instrument dat dagelijks werd gehanteerd een reguliere wettelijke grondslag is aangewezen.

Dat heeft er toe geleid dat in de APV van Amsterdam – de Algemene Plaatselijke Verordening - een nieuw artikel werd opgenomen dat voortaan de basis moest vormen voor verwijderbevelen.

Andere gemeenten die met vergelijkbare problemen werden geconfronteerd deden hetzelfde. Inmiddels behoren de gebiedsontzeggingen tot een van de belangrijkste dwangmiddelen tegen overlastplegers op straat en worden zij dagelijks op grote schaal ingezet, soms honderden keren per jaar.

b. Persoonsgerichte samenscholingsverboden

Met al dit soort maatregelen keert de gemeente zich tegen *individuele* overlastveroorzakers. Veel meer bedreiging ervaren bewoners van *groepen van jongeren* die rondhangen, zo bleek recentelijk nog uit de Veiligheidmonitor 2008 van het CBS.

Om die reden spannen gemeentebesturen zich steeds meer in om ook *groepsvorming* op bepaalde plaatsen tegen te gaan. De juridische basis daarvoor wordt gevonden in *samenscholingsverboden* die in APV's voorkomen. Een bijzondere aanpak die veel publiciteit heeft gekregen is in Utrecht en in Den Haag ontwikkeld in 2007.

Jongeren die volgens de politie behoren tot de harde kern van overlastveroorzakers krijgen een schriftelijke waarschuwing van de gemeente dat zij in een bepaald gebied niet mogen samenkomen met meer dan vijf mensen. Doen ze dat toch, dan wordt hun bijeenkomst aangemerkt als een samensholing in de zin van de APV.

Deze persoonsgerichte aanpak leek al vrij snel te mislukken, want toen enkele Utrechtse jongeren strafrechtelijk werden vervolgd wegens overtreding van het samenscholingsverbod, sprak de kantonrechter hen vrij op 13 februari 2008. Volgens de taalkundige betekenis van het begrip samensholing moet er toch minstens sprake zijn van een bijeenkomst met een bedreigend karakter, aldus de rechter, en dat is niet het geval wanneer jongeren alleen maar bij elkaar zitten, ook al staan ze bekend als lastpakken.

Het Arnhemse gerechtshof kwam op 1 oktober 2008 wel tot een veroordeling in hoger beroep, een uitspraak welke in gemeentelijke kringen met gejuich is ontvangen. Ik kom hier nog op terug, maar meld alvast dat sindsdien deze nieuwe methode van het persoonsgerichte samenscholingsverbod ook elders in het land steeds meer wordt toegepast.

Afgelopen dinsdag konden we in de krant lezen dat Utrecht het verbod voor de aangeschreven groep jongeren met nog eens een half jaar verlengt, en dat er nog eens tien jongeren extra op de lijst zijn gezet.

c. Fysieke dwangmaatregelen

De maatregelen die ik tot nu toe besprak geven de overheid duidelijk meer armslag om op te treden, maar zijn vaak nog onvoldoende.

Er zijn notoire overlast-veroorzakers die trots zijn op de zoveelste gebiedsontzegging die ze krijgen opgelegd. Om sommige plekken toch effectief te beschermen tegen hinder zijn er ook *fysieke* dwangmiddelen ontwikkeld.

Veel publiciteit en ook een apart debatje in de Tweede Kamer kreeg de Mosquito, een apparaatje dat een hoge pieptoon veroorzaakt dat alleen jongeren kunnen horen en hen letterlijk wegjaagt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten noemt dit instrument *"Het laatste redmiddel in situaties waar andere middelen falen. Het is een eenvoudig, effectief en relatief goedkoop instrument."*

Van fysieke dwang is ook sprake in gemeenten waar de politie een avondklok voor jongeren hanteert. Het gaat hier om een aanpak waarbij 12-minners naar huis worden gebracht die 's avonds op straat rondzwerven.

3. Regulering van het privé-leven

Met de zojuist genoemde vrijheidsbeperkende maatregelen is de strijd tegen overlast en verloedering nog niet gewonnen. Om van probleemwijken prachtwijken te maken is veel meer nodig. Geleidelijk aan is het inzicht gegroeid dat de orde in het publieke domein wordt beïnvloed door wanorde in de privé-sfeer. De focus moest daarmee worden verlegd. Om een agent te citeren die in het beleidsprogramma van het huidige kabinet aan het woord komt: *'Op straat kunnen we al veel regelen, maar het gaat voornamelijk om de situatie thuis.'* Vanuit deze gedachte zijn tal van gemeenten projecten begonnen die zich richten op de huishouding achter de voordeur.

a. Huisbezoeken en gezinsinterventie

Een bijzonder fenomeen dat in dit verband aandacht verdient, zijn de huisbezoeken. Alleen al in Rotterdam wordt ongevraagd zo'n 25000 keer per jaar bij deuren aangebeld door sociale interventieteams, die na binnenkomst zich vervolgens met allerlei aspecten van het privé-leven bemoeien. De opvoeding van de kinderen, schulden, schoolsituatie, zelfs het meubilair in de woning. Alles komt aan de orde. Wanneer de situatie daartoe aanleiding geeft, volgt een intensief zorgtraject. Ik noemde al de *gezinscoaches* die op orde zaken komen stellen, in Gouda ook wel genoemd 'gezinsmanagers'.

b. Woningsluiting en uithuisplaatsing

Ondanks allerlei vormen van overheidsbemoeienis zijn er bewoners die stug volharden in een levensstijl die omwonenden tot wanhoop drijft. Uithuisplaatsing is dan het ultieme dwangmiddel dat uitkomst moet bieden.

Aan het begin van deze rede maakte ik melding van de aanpak die in Rotterdam is bedacht: screening van nieuwe huurders op asociaal gedrag en beëindiging van de huurovereenkomst na drie maanden overlastgevend gedrag.

Een andere methode van uithuisplaatsing is de sluiting van een woning door de burgemeester op grond van de Wet Victoria, een regeling die in 1997 tot stand is gekomen als middel tegen drugsoverlast - maar die nu ook als basis dient om op te treden tegen andere vormen van overlast.

4. Zorgwekkende bemoeienis

Mevrouw de rector, dames en heren. Verschillende dwangmaatregelen passeerden de revue, beginnend op straat en eindigend achter de voordeur – waarbij ik vanwege de tijd nog tal van nieuwe instrumenten onbesproken heb gelaten, zoals de zgn. ‘FF-kappe-contracten’ en ‘doe-normaalbevelen’.

Tegen het genoemde pakket aan maatregelen zijn een aantal bezwaren aan te voeren.

Er zijn althans punten van zorg waar ik u ongevraagd deelgenoot van ga maken. Ik zal het niet te zwaar maken, het is de bedoeling dat u toch nog enigszins onbezorgd van een paar fraaie Pinksterdagen kunt genieten.

Over een uitgangspunt bestaat vermoedelijk wel overeenstemming: terecht spant de overheid zich op grote schaal in voor leefbare wijken. Van oudsher hebben gemeentebesturen een taak bij de bescherming van het woon- en leefklimaat in het kader van hun zorg voor de huishouding van de gemeente.

Dat die zorg ook vroeger al met dwang gepaard ging kunt u lezen in het onthutsende boek *De ‘asocialen’* van de journalisten Ben Maandag en Tonny van der Mee. Zij beschrijven hoe kort na de Tweede Wereldoorlog 150 Rotterdammers van hun bed werden gelicht om te worden afgevoerd naar heropvoedingskampen in Drenthe, waar ze moesten worden omgeschoold tot keurige burgers. Ook Suzanna Jansen belicht in haar bestseller *Het Pauperparadijs* over de gedwongen internering van probleemgezinnen in gevangenisachtige kolonies.

We leven nu in andere tijden. Een dergelijke aanpak wordt tegenwoordig vrij algemeen afgekeurd – althans dat mag ik hopen. Want wanneer de overheid dwang uitoefent op burgers, dan moet die voldoen aan elementaire beginselen waarmee een staat zich kwalificeert als rechtstaat.

Zo verlangen we dat voor overheidsoptreden dat ingrijpt in het leven van burgers een toereikende wettelijke grondslag aanwezig is – omdat bij de totstandkoming van wetten betrokkenheid verzekerd is van een volksvertegenwoordiging.

Vanuit dit perspectief plaats ik de volgende kanttekeningen bij het bestuurlijke instrumentarium dat anno 2009 wordt toegepast in met name probleemwijken.

a. Onvoldoende wettelijke grondslag

Allereerst meen ik dat het *legaliteitsbeginsel* een van de grote verliezers is in de strijd tegen overlast. Bestuurders ervaren het vereiste van een toereikende wettelijke grondslag voor ingrijpende maatregelen vaak als een probleem. Want nieuwe maatschappelijke problemen dienen zich aan, burgers roepen om maatregelen, maar de bestuurlijke gereedschapskist is nog niet aangevuld met de instrumenten om die problemen aan te pakken.

Omdat niets doen ook geen optie is, worden er methoden ontwikkeld die dan misschien niet rechtmatig zijn, maar wel nuttig - met het verzoek aan de politiek in Den Haag om die zo nodig te legitimeren.

Zo zagen we in het recente verleden nieuwe dwangmiddelen ontstaan als preventief fouilleren, woningsluiting bij drugsoverlast en het preventief oppakken van potentiële ordeverstoorers - waarvoor een wettelijke basis ontbrak. In al deze genoemde gevallen heeft de wetgever daar later alsnog wat aan gedaan. De Gemeentewet is in de loop der jaren flink uitgebreid met nieuwe bestuurlijke bevoegdheden en op andere rechtsterreinen is er eveneens het nodige gebeurd.

Ook na deze uitbreiding van de bestuurlijke gereedschapskist zien lokale overheden zich nog steeds genoodzaakt te grijpen naar in wezen illegale middelen. In dit verband wijs ik op het eerder genoemde gebruik van de Mosquito's dat al enige tijd onderwerp vormt van discussie. Het gaat hier naar mijn mening om een lichte vorm van geweld die inbreuk maakt op het recht op lichamelijke integriteit, maar waarvoor ons recht geen basis biedt. Sterker nog: de gemeente als rechtspersoon en de verantwoordelijke ambtenaren maken zich schuldig aan het delict mishandeling door de opzettelijke toebrenging van pijn.

Een wettelijke grondslag ontbreekt eveneens voor het naar huis brengen van jongeren in de avonduren. Zolang zij geen strafbare feiten plegen kan de politie niets tegen hen ondernemen, ook niet op grond van de zorgtaak die uit art. 2 Politiewet voortvloeit.

Het zelfde geldt voor de huisbezoeken die momenteel in het land plaatsvinden in het kader van de zgn. 'achter de voordeur'- projecten. Als controlemiddel tegen misbruik van uitkeringen is huisbezoek wel toegestaan, maar de aanpak zoals die ondermeer in Rotterdam is ontwikkeld heeft geheel andere karaktertrekken dan het reguliere controlebezoek.

Het gaat hier om breed samengestelde interventieteams van ambtenaren, die weliswaar vrijwillig worden binnengelaten, maar toch vooral óók door de fysieke en psychische druk van hun verschijning. Terecht was de Ombudsman van Rotterdam zeer kritisch over de nieuwe aanpak, ook vanuit de juiste veronderstelling dat de vrijwilligheid grotendeels fictie is.

De bemoeienis met het privé-leven is hier dermate indringend dat daarvoor naar mijn mening een specifieke door de grondwet ge-eiste wettelijke grondslag is geboden - die moet voldoen aan de maatstaven van het Europees Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden, het EVRM.

Ik sprak ook over buitenwettelijke vormen van gezinsinterventie in de vorm van gezinscoaches of gezinsmanagers die onder dreiging van intrekking van de uitkering tijdelijk de huishouding van het gezin overnemen.

Gemeentebesturen wijzen in dit verband op de Wet Werk en Bijstand als juridische basis die in art. 9 een sociale activeringsplicht kent.

De redenering daarvoor is dan als volgt:

- een gezin is in de problemen gekomen
- de problemen in het gezin vormen een belemmering voor deelname aan het arbeidsproces
- uitkeringsgerechtigden moeten zich inspannen om te kunnen werken
- de gezinscoach komt daarbij helpen door problemen thuis op te lossen
- door het weigeren van deze hulp blijven de gezinsproblemen en dus ook de werkblokkades bestaan
- conclusie: betrokkene doet te weinig om aan het werk te komen
- straf: korting op of intrekking van de uitkering

Een dergelijke redenering lijkt misschien logisch, maar wringt. Het doet mij denken aan de logica van: ik pas in een jas, de jas past in een tas, dus ik pas in een tas. Mijn bezwaar ertegen is dat uit een algemeen omschreven gedragsverplichting wel heel vergaande consequenties worden afgeleid, namelijk om te gedogen dat de complete gezinshuishouding wordt overgenomen. Door te dreigen met financiële sancties - of door die ook daadwerkelijk op te leggen - wapent de overheid zich met een oneigenlijk dwangmiddel.

Aan dit rijtje van maatregelen zonder voldoende wettelijke grondslag noem ik als laatste nog de woningsluiting door de burgemeester wegens overlast. De bevoegdheid daartoe is, zoals duidelijk uit de wetsgeschiedenis blijkt, bedoeld tegen *ernstige* vormen van *drugsoverlast*, maar de letterlijke tekst van de bepaling in de Gemeentewet bevat deze begrenzing niet en daar maken sommige burgemeesters dankbaar gebruik van. Ik acht deze ruimere toepassing niet toelaatbaar, maar het is nog afwachten hoe de rechter hier tegen aan kijkt. De eerste uitspraken op dit terrein geven nog onvoldoende duidelijkheid.

b. Onvoldoende rechtszekerheid

Alle bezwaren die ik tot nu toe noemde, relateerde ik aan het legaliteitsbeginsel. Een volgend bezwaar heeft betrekking op het *rechtszekerheidsbeginsel*. Wanneer de overheid tot wetgeving overgaat en daarbij verplichtingen voor burgers in het leven roept, moeten die voldoende duidelijk zijn geformuleerd. Burgers dienen met enige zekerheid te kunnen voorspellen wat zij wel of niet moeten doen om aan mogelijke sancties te ontkomen.

Opvallend in dit verband is dat APV's die rechtszekerheid nauwelijks bieden. De bevoegdheid van de burgemeester om gebiedsontzeggingen op te leggen is soms nauwelijks geclausuleerd.

Een gebruikelijk criterium is bijvoorbeeld 'in het belang van de openbare orde'. Deze formulering geeft geen enkel houvast, noch voor de burgemeester noch voor de burger. Het begrip openbare orde dekt namelijk het hele spectrum van onschuldige overtredingen tot zware misdrijven.

Om een voorbeeld te noemen: als u zometeen na afloop van de receptie enigszins beschonken en luidruchtig over straat loopt, maakt u dan een inbreuk op de openbare orde? En maakt het voor de beantwoording van deze vraag nog uit of dat hier op de Boelelaan gebeurt, in de binnenstad dan wel bij u in de straat?

Om dit soort twijfels zoveel mogelijk uit te sluiten dienen de toepasselijke normen duidelijk te zijn. Gelukkig zijn er ook voorbeelden van gemeentelijke verordeningen die op dit punt meer rechtszekerheid bieden door de strafbare feiten op te sommen die gepleegd moeten zijn voordat de burgemeester kan ingrijpen.

Vanuit oogpunt van rechtszekerheid en rechtseenheid is het overigens ook opmerkelijk dat de verordeningen zulke grote verschillen laten zien bij de beperking van fundamentele vrijheden. Die verschillen zijn er niet alleen in de criteria op grond waarvan de burgemeester kan ingrijpen, maar ook in de maximale duur van de maatregelen.

Waar in de ene gemeente bijvoorbeeld een maximum geldt van 8 dagen voor een gebiedsontzegging, kan in de andere gemeente iemand maar liefst voor een half jaar uit een gebied worden verbannen. Nu zijn gemeentebesturen vrij in de wijze waarop ze hun huishouding regelen, maar vanuit oogpunt van rechtseenheid zijn dit soort grote verschillen toch minder wenselijk - wanneer ze niet voortvloeien uit de specifieke lokale omstandigheden.

c. Rolwissel raad en burgemeester

Er is nog een ander bezwaar tegen verordeningen die de burgemeester een bijna blanco volmacht geven om in te grijpen. Die heeft betrekking op de rolverdeling tussen de gemeenteraad en de burgemeester. Het is primair de verantwoordelijkheid van de raad om het niveau van orde en rust te bepalen binnen de gemeente en voor te schrijven onder welke omstandigheden burgers kunnen worden beperkt in hun bewegingsvrijheid voorzover noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De regelgevende rol komt de raad toe als rechtstreeks gekozen orgaan binnen de gemeente. Zij is zoals we dat noemen democratisch gelegitimeerd.

Wanneer de gemeenteraad bij de toekenning van bevoegdheden aan de burgemeester gebruik maakt van een praktisch onbegrensd criterium zoals 'in het belang van de openbare orde' dan moet de burgemeester zelf aan die norm nadere invulling geven. Daarmee verschuift de normerende taak van de raad feitelijk naar het uitvoerende gezag.

Dit komt ook tot uitdrukking in de vorm van beleidsregels of zgn. gebruikersinstructies die burgemeesters zijn gaan opstellen. Daarin staan vaak strafbare feiten opgesomd welke tot een gebiedsontzegging kunnen leiden. Het voordeel van dit soort regels is wel dat mensen beter kunnen weten waar ze aan toe zijn, maar deze normstelling is naar mijn mening een taak van de lokale wetgever.

Vergelijkbare gebreken kleven er aan de zgn. persoonsgerichte samenscholingsverboden die in Utrecht en Den Haag zijn ontwikkeld. De algemene norm in de APV waarin staat dat het verboden is deel te nemen aan een samenschooling is als zodanig al vaag. Daar komt nog bij dat die bepaling geen enkele bevoegdheid toekent aan de burgemeester.

Toch is het zo dat bij dit soort samenscholingsverboden de burgemeester op eigen gezag bepaalt wanneer er sprake is van een samenschooling, doordat hij aan de hand van door hem zelf geformuleerde beleidsregels een lijst van personen opstelt die zich niet meer in een groepje mogen ophouden. Over deze bevoegdheid lezen we niets in de APV. Daarin staat alleen dat samenscholingen verboden zijn.

Het Arnhemse gerechtshof zag evenwel geen bezwaren tegen deze praktijk; anders dan de kantonrechter acht het Hof een contextgebonden uitleg van het begrip samenschooling in de APV toegestaan. In een probleemwijk kan het begrip dus een andere betekenis hebben dan in een rustige omgeving zoals die welke Herman Finkers zich van zijn geboorteplaats herinnerde. U kent zijn bekende dichtregel: *Een stoplicht springt op rood, een ander weer op groen, in Almelo is altijd wat te doen*. Dit was wel uit de tijd toen Almelo geen voetbalrellen kende.

De uitspraak van het gerechtshof lijkt mij overigens een ongeoorloofde extensieve interpretatie van de strafnorm in de APV, maar we wachten verdere jurisprudentie van het oordeel van de Hoge Raad met belangstelling af.

5. Intermezzo: zorgverplichting en EVRM

Mevrouw de rector, dames en heren, na al deze kritische opmerkingen over dwangmaatregelen tegen overlast op straat en bemoeizorg achter de voordeur is het tijd voor een intermezzo. Het verloop van deze oratie was voor bestuurders in het veld misschien wat voorspelbaar. Een nieuwe hoogleraar roept veilig vanuit de ivoren toren dat er allerlei juridische bezwaren bestaan tegen nuttige maatregelen waar de samenleving beter van moet worden.

In dit intermezzo ga ik mijn eigen kritiek wat relativeren door aan te voeren dat er vanuit het ons rechtssysteem een *plicht* van de overheid kan worden afgeleid om in probleemwijken op te treden en desnoods ook vrij stevig. De paradoxale situatie doet zich voor dat een dergelijke bemoeiplicht voortvloeit uit fundamentele mensenrechten die van oudsher juist als belangrijkste taak hadden om de overheid op afstand te houden.

Ik leg dit uit. In de grondrechtelijke dogmatiek gold lange tijd als uitgangspunt dat klassieke grondrechten, de zgn. vrijheidsrechten, hoofdzakelijk tot onthouding verplichten. Om die reden heten ze ook wel afweerrechten.

Maar deze benadering is in belangrijke mate achterhaald. Grondrechten kunnen door wat mensen elkaar aan doen of juist nalaten ernstig in verdrukking komen. Want wat is nog de betekenis van het recht op privé-leven als je in je eigen huis niet

meer kúnt wonen door ernstige stankoverlast van een bedrijf, een stampende discotheek om de hoek of burens die de omgeving veranderen in een vuilnisbelt?

Dit soort vraagstukken hebben geleid tot de aanname dat de overheid in bepaalde situaties niet achterover mag leunen - maar *móet* optreden om de belangen die grondrechten beogen te verzekeren ook daadwerkelijk te garanderen.

Vanuit deze gedachte heeft het Hof in Straatsburg tal van uitspraken gewezen waarin vergaande positieve verplichtingen worden vastgesteld van de overheid tot bescherming van het woon- en leefklimaat. Omdat deze verplichtingen voortvloeien uit het verdragsrecht kunnen belemmeringen die voortvloeien uit ons nationale rechtstelsel zelfs opzij worden gezet.

Aldus is er in bepaalde omstandigheden een *dwang* tot *drang* vaststelbaar die voortvloeit uit onverdachte hoek, namelijk het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de jurisprudentie van het Hof, dat op de naleving van dit verdrag toeziet.

Maar wat betekent dit nu in de praktijk? Dat valt helaas nog niet gemakkelijk vast te stellen. Want in de situaties die hiervoor aan de orde kwamen doet zich veelal een botsing voor van tegenstrijdige aanspraken die zelfs uit een en hetzelfde grondrecht kunnen voortvloeien.

Ik noem een paar voorbeelden. Straat- en pleinverboden kunnen noodzakelijk zijn om buurtbewoners hun bewegingsvrijheid terug te geven, maar beperken ditzelfde recht van de hangjongeren die verdreven worden. De uithuisplaatsing van een gezin zorgt ervoor dat de burens hun woongenot weer terug krijgen, maar is wel een zware inbreuk op de privacy van de uitgezette bewoners.

6. Op zoek naar evenwicht

Voor het lokale bestuur is het bij dit soort dilemma's niet eenvoudig om het goed te doen. Er zijn kennelijke concurrerende rechtsplechten tot actief optreden én passieve onthouding, waarbij het wettelijk kader en de bestaande jurisprudentie onvoldoende duidelijkheid geven in welke richting de balans zou moeten doorslaan en hoever precies.

Hoe kan in deze situatie verbetering worden aangebracht? En wel op een wijze waarin wordt tegemoet gekomen aan de rechtstatelijke bezwaren die ik eerder naar voren bracht?

Hierna doe ik een aantal aanbevelingen.

Aanbevelingen

a) Om te beginnen met de regulering van het leven op straat. Ik meen dat er een aanzienlijke verbetering mogelijk is in het gehele stelsel van lokale voorschriften waarmee de bewegingsvrijheid van burgers wordt beperkt. Meer rechtszekerheid kan worden bereikt als de verordeningen nauwkeuriger omschrijven welke

gedragingen of omstandigheden kunnen leiden tot een straat-, wijk of samenscholingsverbod.

Verder zou er ook meer uniformering kunnen plaatsvinden in de maximale duur van de gebiedsontzeggingen. Naast een vergroting van de rechtszekerheid voor de burger kan dit leiden tot een vermindering van verschillen tussen gemeentelijke verordeningen welke min of meer toevallig zijn en dus niet voortvloeien uit weloverwogen keuzes op basis van de lokale situatie.

Een dergelijke aanpassingsoperatie heeft verder als voordeel dat de gemeenteraad als hoofd van de gemeente normeert en de burgemeester zich kan toelagen op de uitvoering van de gestelde voorschriften. Om gemeenten op dit terrein werk te besparen zou er een modelregeling tot stand komt kunnen komen vanuit de VNG die de bestaande APV-bepalingen op termijn vervangt.

Nu zal wellicht niet iedereen door mijn betoog ervan overtuigd zijn dat er regelgevend werk moet worden verricht. Voor welk probleem is dat precies de oplossing hoor ik al denken en er zijn zo veel andere en misschien wel belangrijker zaken die om de aandacht vragen. Om die reden noem ik een meer actuele aanleiding die de motivatie tot aanpassing van verordeningen zou kunnen vergroten.

Vorige maand is in de Tweede Kamer aangenomen het wetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Dit voorstel had aanvankelijk tot doel om de burgemeester extra bevoegdheden te geven tegen herhaaldelijke overlast vanuit groepen, onder meer door gebiedsontzeggingen, groepsverboden en contactverboden. Het gaat hier om deels nieuwe dwangmaatregelen in aanvulling op de bestaande die ik al besprak.

Door de Tweede Kamer is het voorstel evenwel in belangrijke mate geamendeerd. Zo komt er een mogelijkheid om ouders te verplichten hun kinderen 's avonds binnen te houden – een avondklok dus. Een andere belangrijke wijziging is het gevolg van de aanvaarding van een amendement van De Wit. Daardoor is het vereiste van de *groepsgewijze* verstoring van de openbare orde komen te vervallen. Ook bestrijding van *individuele* overlast valt nu binnen het bereik van de nieuwe wettelijke regeling – als de Eerste Kamer tenminste akkoord gaat.

Of alle consequenties van de nieuwe regeling goed zijn voorzien, vraag ik mij af.

- Allereerst is er een belangrijke dubbeling van bevoegdheden. Het oorspronkelijke wetsvoorstel van de regering bevatte al bevoegdheden die gemeentebesturen reeds hebben, maar door de amendering is de overlap nog groter geworden. Vanuit oogpunt van ordelijke systematiek in het recht is dit bezwaarlijk. De kans is groot dat ook burgemeesters door het samenstel van verschillende regelingen de bomen door het bos niet meer zien. Om die reden is het zaak dat gemeentjuristen kritisch kijken naar de lokale voorschriften om te zien of die geen aanpassing behoeven bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

- Er is nog een andere wellicht onbedoelde consequentie van het wetsvoorstel. Als dit in werking treedt is het onduidelijk wat de juridische status is van de algemene

samenscholingsverboden die APV's bevatten. De kans is groot dat deze onbedoeld van rechtswege komen te vervallen.

Het wetsvoorstel bevat wel een conflictregeling die moet voorkomen dat bevoegdheden verdwijnen, maar die ziet alleen op *één* categorie van voorschriften, namelijk die welke de burgemeester bevoegd maken om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, zoals de gebiedsontzeggingen. De bevoegdheid om bevelen te geven ontbreekt juist in de algemene samenscholingsverboden welke de APV's kennen.

Naast meer principiële redenen voor gemeentebesturen om hun verordeningenbestand kritisch te bekijken zijn, zijn er dus ook meer praktische. En hetzelfde geldt voor de VNG voor wat betreft de model-APV.

Er is ook nog een heel andere optie waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de verschillende bezwaren die ik opsomde. Deze houdt in dat op *landelijk* niveau nieuwe regelgeving tot stand komt. De Gemeentewet biedt een geschikt kader voor de toekenning van bestuurlijke bevoegdheden tegen overlast die een inperking betekenen van individuele vrijheden. In de afgelopen jaren is deze ontwikkeling al in gang gezet, ik noemde eerder voorbeelden als woningsluiting, bestuurlijke ophouding en preventief fouilleren.

De voordelen van verdere uitbreiding van de Gemeentewet zijn dat er meer uniformering en systematiek ontstaat in het complexe geheel van bestuurlijke bevoegdheden, waarmee tevens de rechtszekerheid van de betrokkenen kan worden vergroot. Deze optie heeft mijn voorkeur.

En hoe zit het dan met de gemeentelijke autonomie? Wordt die daardoor niet ten onrechte beperkt? Ik meen van niet. Het gaat er niet om bestaande bevoegdheden af te pakken, maar om ze deels te codificeren en te ordenen op een manier waarmee het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel beter worden gediend. Vanuit wetstechnisch perspectief hoeft dit geen ingewikkelde operatie te zijn, zo zeg ik ook tot mijn voormalige collega's die al bedenkelijk beginnen te kijken.

b) Dan verder het optreden van de overheid achter de voordeur met huisbezoeken en gezinsinterventie. Ons rechtssysteem bevat nog nauwelijks een kader waarbinnen we de nieuw ontwikkelde vormen van integrale bemoeizorg in de privé-sfeer kunnen plaatsen. De verschillende bijzondere regelingen waaraan gemeentebesturen hun bevoegdheden trachten te ontleen kunnen daarin niet voorzien. En al de maatregelen die tot nu toe in kabinetsnota's zijn aangekondigd doen dat ook niet. Evenmin kan goedbedoelde zelfregulering door middel van protocollen en andere vormen van pseudo-wetgeving het juridische tekort opvullen.

Wat moet er dan wel gebeuren?

Allereerst zou ook op nationaal niveau de wenselijkheid van de bemoeizorg in probleembuurtten met alle voor- en nadelen aan de orde moeten komen. Het is opmerkelijk dat duizenden gezinslevens in ons land onderworpen worden aan indringende overheidsbemoeienis zonder dat dit verder veel aandacht trekt van het

parlement. Voorzover ik althans weet is er over alle ‘achter de voordeur’-experimenten nog erg weinig gesproken.

Uitgangspunt bij een te voeren discussie over deze nieuwe vorm van overheidszorg zou naar mijn mening moeten zijn dat dwang en ook dreiging met dwang – zoals korting op de uitkering – achterwege blijven, in elk geval zolang een fatsoenlijke regeling ontbreekt.

Naar mijn mening dient er meer aandacht te komen voor de rechtspositie van de betrokkenen, die nu zonder meer zwak is te noemen. Zo dient bij de huisbezoeken duidelijk geregeld te zijn wie precies binnen mogen komen, wat hun taken en bevoegdheden zijn en wat de rechten en plichten zijn van de betrokkenen. Een goede voorlichting hoort daar verder bij. De gezinnen om wie het gaat behoren immers als regel niet tot de meest zelfredzame burgers die op de hoogte zijn wat wel en niet mag – dat is ook een deel van het probleem...

c) En tot slot, mijn laatste aanbeveling richt zich tot de wetenschap. De probleemgebieden die ik besprak lenen zich voor een meer integrale benadering vanuit verschillende rechtsgebieden en andere disciplines dan nu gebeurt. Er liggen vraagstukken op het terrein van het privaatrecht, zoals het huurrecht en het personen – en familierecht, maar ook op het terrein van het strafrecht en het bestuursrecht. Ik noem daarbij het privacyrecht in verband met de mogelijke uitwisseling van persoonsgegevens, het sociale zekerheidsrecht, het onderwijsrecht waarbij de leerplicht relevant is en het omgevingsrecht.

Daarbij is een blik over de grenzen onontbeerlijk. Onze burens hebben immers vergelijkbare problemen en zijn ook hard op zoek naar oplossingen. We kunnen van elkaar hopelijk leren welke instrumenten dienstbaar zijn - op een wijze die voldoet aan fundamentele rechtstatelijke beginselen.

In dit verband meld ik graag dat er hard gewerkt wordt aan een gemeenschappelijk onderzoeksprogramma van de Groningse en de Vrije Universiteit, dat op 16 november a.s. officieel van start zal gaan. Het thema betreft het recht en de regulerende overheid, waarbij de balans tussen publieke en private belangen centraal staat. Naar mijn verwachting zal dit samenwerkingsverband een vruchtbare bodem vormen voor een geïntegreerde behandeling van de besproken thematiek. U hoort dus nog meer van ons.

7. Dankwoord

Aan het einde van deze rede gekomen wil ik graag eindigen met de gebruikelijke dankwoorden. Het zijn er iets meer dan in de gemiddelde oratie geloof ik, maar daar is alle reden toe. Aan veel mensen heb ik veel te danken. En dan nog moet ik de meesten te kort doen, anders zouden we hier vanavond nog zitten.

Om te beginnen ben ik ieder erkentelijk die aan mijn benoeming heeft bijgedragen, waaronder het College van Bestuur en het faculteitsbestuur.

Voorts wil ik dank zeggen aan mijn promotor, Evert Alkema. Toen ik als beginnend wetenschappelijk-assistent in opleiding ruim een kwart eeuw geleden bij je informeerde naar een geschikt proefschriftonderwerp zei je letterlijk 'in het recht tot vergadering en betoging zit nog wel enige ruimte'. Jouw advies bleek een schot in de roos. Moeiteloos viel een proefschrift te vullen. En zelfs vele jaren later toen ik in Den Haag ging werken, bleek de verworven kennis buitengewoon nuttig bij de beantwoording van hele series Kamervragen over demonstratieverboden. Met jouw advies bewees je dus zowel de wetenschap als het algemeen belang een grote dienst.

Via Evert kwam ik vanuit Groningen terecht in Leiden, bij de zogeheten Vakgroep staatsrechtelijke vakken. Een nieuwe periode brak aan toen ik toetrad tot de sectie bestuursrecht er een samenwerkingsverband ontstond met Gerard van Ballegooij, Willem Bruil, Guus Klein en later ook Willemien den Ouden. Het was een productieve en vrolijke tijd waarin we boeken schreven over bestuursrecht in het Awb-tijdperk en over het toen nog nieuwe bestuursprocesrecht, dit alles onder vaderlijk gezag van Thijs Drupsteen die op gezette tijden ervoor zorgde dat gedaan werd wat er ook gedaan moest worden.

Er kwamen verder zeer succesvolle pao-cursussen tot stand zoals *Kwaliteit in de bezwaarschriftprocedure* welke Alex Brenninkmeijer ontwikkelde en *Actualiteiten bestuursrecht* die ik vele jaren met Jaap Polak mocht verzorgen.

Mijn overstap naar het ministerie in Den Haag betekende gelukkig geen volledig afscheid van de afdeling. Er leek soms ook wel sprake van een personele uitwisseling: Michiel van Emmerik, Marga Groothuis en Jan Peter Loof maakte ik beurtelings mee als prettige collega's in Leiden als ook in Den Haag. Dank zij de goede contacten die ontstonden met Wim Voermans en Tom Barkhuysen verliepen deze transfers steeds zonder problemen.

De zeven jaren bij het ministerie van Binnenlandse zaken waren erg leerzaam. Ik dank als eerste Jit Peeters die mij als directeur CZW – de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving – de mogelijkheid gaf om het staatsrecht in de praktijk te beoefenen. Maar met alleen een academische houding kom je niet ver. Van Maarten Prinsen en Paul Smeets ontving ik de eerste lessen in bestuurlijke sensitiviteit.

Toen ik later zelf een afdeling ging leiden, werden de directeuren Harke Heida en René Mazel mijn leermeesters, elk met hun eigen leiderschapsstijl. Mede dank zij jullie en de overige stafleden is CZW een van de beste werkplekken binnen de rijksoverheid, zoals elk jaar weer blijkt uit het medewerkerstevredenheids-onderzoek.

Dat ik zelf óók tot de categorie van tevreden medewerkers hoorde, lag in belangrijke mate aan de collega's van mijn eigen afdeling, die altijd klaar stonden voor de volgende spoednota en het volgende spoeddebat. En die ook voor elkaar steeds klaar stonden en nog steeds klaar staan als het met een van hen in persoonlijk opzicht wat minder gaat.

In alle politieke hektiek die er steeds was kon ik zelf redelijk rustig kon blijven, mede dank zij Paul van Sasse, die belangrijke grondrechtelijke dossiers voor zijn

rekening nam, alsook Martin van Haeften die de Nationale Conventie tot een goed einde wist te brengen.

Inmiddels ben ik goed geland in mijn nieuwe werkomgeving aan de VU. Hoewel ik de meesten van mijn nieuwe collega's nog niet goed kende, voelde de overstap van het ministerie naar deze academische setting ook een beetje als thuiskomen. Dat was mede te danken aan jullie gastvrije ontvangst.

Ik prijs mij verder gelukkig dat Ben Vermeulen, wiens leerstoel ik nu vervul, deels aan de VU verbonden is gebleven. Ik hoop en verwacht Ben dat we het nodige voor elkaar kunnen betekenen.

Een woord van dank verder richt ik tot mijn collegae proximi Sjoerd Zijlstra en Frank van Ommeren. Het vertrouwen Sjoerd dat je in me stelt om al vrij snel als afdelingshoofd het roer over te nemen waardeer ik zeer, in de wetenschap dat je in het algemeen hoge eisen stelt aan de wijze waarop personen hun functie vervullen.

Frank: ook zonder veel overleg zijn wij het meestal vergaand eens over allerlei zaken. Dat hoeft natuurlijk niet per se, maar het schept toch goede verwachtingen voor de verdere toekomst, zowel ten aanzien van de organisatie van ons onderzoek als ook de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband met Groningen.

Wat dat laatste betreft vermoed ik dat plannen op dit terrein deels zijn ingegeven door het team dat Jan Brouwer en ik al jaren lang vormen. Jan, ik dank je met name ook voor het geduld dat je moest betrachten in tijden dat het werk voor het ministerie voorrang kreeg.

Dames en heren studenten. Ik heb gelukkig gemerkt dat het belang van goed onderwijs binnen de faculteit breed wordt gedeeld. Ik zal mij er voor inzetten dit zo blijft en hoop ook uw belangstelling voor het vakgebied verder te prikkelen.

In de zaal zitten tot mijn vreugde veel familie en vrienden. Jullie hebben allen op jullie eigen wijze aan mijn ontwikkeling bijgedragen, waarvoor dank.

Florian en Amaya. Een zekere drang tot dwang is papa en mama ook niet vreemd. We kennen al jaren lang een avondklok – 's avonds op straat zwerven is er echt niet bij - en we bemoeien ons actief met het huiswerk en de pianoles. We denken dat dit goed voor jullie is en hopen dat jullie ooit hetzelfde denken!

Tot slot, Linda. Morgen op de kop af 12 jaar gelukkig getrouwd en al weer 30 jaar verkerend. Jij antropoloog en ik jurist – wie had gedacht dat we ook een beetje vakgenoten zouden worden. Conflictbeslechting is nu jouw vak en je bent er een ware meester in. Ik denk dat we nog veel van elkaar kunnen leren.

Ik heb gezegd.

